

Плата за користування надрами як основний елемент економічного механізму управління вітчизняним фондом надр

В. В. МАТЮХАⁱ

Стаття присвячена формуванню системи платежів за надрокористування для видобування корисних копалин в Україні в історичному аспекті. Розглянуті та проаналізовані зміни, що відбулися в системі платежів за надрокористування для видобування корисних копалин у методологічному аспекті. Було здійснено порівняння існуючої системи платежів за надрокористування, що базується на встановленні відсоткових ставок плати від вартості видобутих корисних копалин з попередньою, яка базувалася на нормативних платежах, що встановлювались за одиницю видобутих або погашених запасів корисних копалин. Показано, що чинна система платежів за надрокористування при видобуванні корисних копалин, як і попередня, є непридатною і носить суто фіскальний характер. Запропоновані конкретні пропозиції щодо реформування чинної системи платежів за надрокористування для видобування корисних копалин. У статті також обґрунтована необхідність створення в Україні інституту цивільної власності на природні ресурси. Розкрито сутність і механізм функціонування цивільної власності на природні ресурси, у тому числі і мінеральні.

Ключові слова: надрокористування, система платежів, цивільна власність.

УДК 553.04.003.1: 330.524(477)

JEL коди: H23, Q56. R11

Постановка проблеми. На сьогоднішнє питання раціонального надрокористування в Україні є одним із найактуальніших і виходить далеко за галузеві рамки і тісно пов'язане з платежами за користування надрами для видобування корисних копалин. Наразі можна зазначити, що починаючи з 2000 років уряд України фактично втратив контроль над системою платежів. Вони формувалися спонтанно, без будь-якого економічного обґрунтування, під впливом певних домінуючих політичних та бізнесових груп. Такий підхід фактично став одним з основних чинників, що привели до нераціонального надрокористування (Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 3 лютого 2010 року № 90/2010 “Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр”) [1]. Питанням платежів за використання надр для видобування корисних копалин в Україні займалися як на урядовому рівні, так і в наукових колах: Данилишин Б. М., Андрієвський І. Д., Вітвицький Я. С., Данилюк Н. О., Сухіна О. М., Шевченко А. І., Підтилок А. М. Проте до цього часу позитивних зрушень у цьому питанні немає.

Метою цієї роботи є аналіз сучасного стану системи платежів за користування надрами та розроблення пропозицій щодо їх оптимізації відповідно до існуючих економічних реалій та їх розподілу після вилучення на користь держави як обов'язкового загальнодержавного платежу.

ⁱ Матюха Володимир Вікторович, кандидат технічних наук, провідний науковий співробітник відділу комплексної оцінки та управління природними ресурсами ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», м. Київ.

© В. В. Матюха, 2013



Викладення основного матеріалу. На фоні постійної зміни кон'юнктури ринку мінеральної сировини та динаміки витрат на її видобування виникає потреба постійного удосконалення економічного механізму сфери надрокористування природних ресурсів у відповідності до національних інтересів, завданнями сталого розвитку вітчизняного мінерально-сировинного комплексу та вимогами екологічної політики. Серед важливих складових елементів даного механізму вагоме місце відводиться платежам за використання надр для видобування корисних копалин, оскільки саме на них покладено такі функції, як вирівнювання економічних умов господарювання видобувних підприємств, заохочення до більш раціонального надрокористування та централізації частки доходу державою на основі права власності на природні ресурси.

Наразі система платежів за користування надрами для видобування корисних копалин в Україні, що була встановлена Законом України від 24.05.2012 №4834, являє собою сукупність адвалорних ставок плати (відсоткова ставка плати від вартості видобутих корисних копалин) для кожного виду корисної копалини, що видобувається в Україні. З 1 липня 2012 р. адвалорні ставки замінили базові нормативні платежі, що встановлювалися за одиницю видобутих або погашених запасів корисних копалин (динаміка змін нормативів плати за користування надрами для окремих видів корисних копалин наведена в табл.).

На думку автора і експертів, нововведена система платежів за користування надрами в Україні також, як і попередня, є непридатною, оскільки має суто фіскальний характер, не забезпечує диференціацію цих платежів в залежності від гірничо-геологічних умов видобування. Крім цього, слід зазначити, що у вітчизняній сфері надрокористування застосування відсоткових ставок плати від вартості видобутих корисних копалин (відносних показників) є недоцільним, оскільки згідно з чинним законодавством вітчизняні експортери (у тому числі і мінеральних ресурсів) стимулюються державою відшкодуванням податку на додану вартість (ПДВ) (ПДВ теж є адвалорною ставкою. В Україні відшкодування ПДВ передбачено ст. 195 та 200 Податкового кодексу України).

Таким чином, у разі здійснення надрокористувачем експортних операцій розмір відшкодування ПДВ може дорівнювати або навіть і перевищувати розмір адвалорної ставки за користування надрами для видобування корисних копалин. Так, наприклад, при здійсненні експорту залізної руди багатой (товарна продукція) розмір ПДВ, що відшкодовується експортеру державою, становить 20%, а розмір ставки за користування надрами для видобування залізної руди багатой – 3,5%. Тобто у такому випадку вже держава буде винна надрокористувачу за те, що останній здійснює видобуток її корисних копалин. А це вже нонсенс. Також необхідно зазначити, що у порівнянні з іншими країнами світу, в яких застосовуються відносні показники при сплаті за користування надрами, відсотки, що встановлені в Україні, нижчі, ніж світові. Так, наприклад, для порівняння, в Індії плата за використання надр для видобування залізорудної сировини становить 10% її ринкової вартості, а в Україні – для залізної руди для збагачення (середньорічний обсяг видобутку за останні 3 роки становить 157,0 млн тонн) ставка плати за користування надрами становить 2,7%, а для залізної руди багатой (середньорічний обсяг видобутку за останні 3 роки становить 12,7 млн тонн) ставка плати за користування надрами становить 3,5%.

Недосконалість існуючої системи платежів за користування надрами в Україні призводить до негативних наслідків, а саме: гірничого рента осідає у надрокористувачів, а це, як правило, приватні підприємства (для довідки: згідно із даними Держкомстату, зараз число гірничодобувних підприємств з недержавною формою власності, що

добувають металічні та неметалічні корисні копалини, становить приблизно 97%. А ті, що видобувають горючі корисні копалини, – близько 75%). Ці платежі мають бути диференційовані залежно від того, в яких умовах працює гірниче підприємство. Наприклад, якщо видобуток ведеться відкритим способом, то відповідно платіж має бути вищим, оскільки питомі витрати на одиницю видобутої мінеральної сировини будуть меншими, ніж у гірничого підприємства, що видобуває таку ж саму за видом і якістю корисну копалину. Причому розмір платежу має постійно змінюватись в залежності від зміни гірничо-геологічних умов видобування.

На нашу думку, для усунення цього недоліку необхідно перейти від існуючої системи платежів за користування надрами для видобування корисних копалин до системи, що базується на принципі рентного доходу. Для цього необхідно поновити в

Таблиця 1 – Динаміка зміни нормативів плати за користування надрами
для видобування окремих видів корисних копалин

Гривень за тону погашених запасів або у відсотках від вартості видобутих корисних копалин

Вид корисних копалин	2004 р.	2005 р.	2006–2007 рр.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	³ 01.07.12	з 01.07.12.
Залізна руда для збагачення	0,70	0,90	0,90	1,50	2,16	2,47	3,27*	2,7%	але не менше ніж 3,64 грн / тону видобутої корисної копалини
Залізна руда багата	2,5 ^{2/}	4,5 ^{3/}	4,5 ^{3/}	5,15	7,41	8,47	10,29*	3,5%	але не менше ніж 11,45 грн / тону видобутої корисної копалини
Марганцева руда	2,0	2,0	7,5	7,5	10,8	12,34	13,0*	5,0%	але не менше ніж 21,70 грн / тону видобутої корисної копалини
Вугілля кам'яне і антрацит	0,27	0,27	0,75	2,0	2,9	3,29	4,79*	0,4% 0,5%	але не менше ніж 3,51 грн / тону видобутої корисної копалини; але не менше ніж 5,33 грн / тону видобутої корисної копалини

Джерело: Складено автором на підставі нормативно-правових актів України

Примітки:

^{1/} Для руд підземного видобутку в Кривбасі не встановлюється.

^{2/} Для руд підземного видобутку не встановлюється.

^{3/} Для руд підземного видобутку із застосуванням технології закладки відпрацьованого простору твердіючими сумішами застосовується коефіцієнт 0,3

* З 1 січня 2011 р. Податковим кодексом України встановлені нормативи плати за користування надрами, що об'єднують плату за користування надрами для видобування корисних копалин та збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за державні кошти.

Для довідки: у 2009 р. нормативи платежів, що належать до абсолютних, проіндексовані за коефіцієнтом 1,439. У 2010 р. відповідно до статті 9 Закону України «Про державний бюджет України на 2010 р.» встановлено, що до нормативів, затверджених у додатках №1 до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (Відомості Верховної Ради України, 2008 р., №27-28, ст. 253; 2009 р., № 16, ст. 223, № 26, ст. 328), що належать до абсолютних, із застосуванням коефіцієнту, який діяв у 2009 році, застосовується коефіцієнт 1,143. Слід зазначити, що пунктом 9 розділу I Закону України від 22 грудня 2011 р. № 4235-VI «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо перегляду ставок деяких податків і зборів» пункт 263.9 статті 263 Кодексу викладено в новій редакції, де збільшено ставки плати за користування надрами для видобування корисних копалин на індекс промислових цін (111,3%), крім ставки по нафті та конденсату, яка залишилася на рівні 2011 р.

Податковому Кодексу України абзац восьмий пункту 4 розділу 19 «Прикінцеві положення». До прийняття Закону України від 05.07.2012 №5083 цим пунктом, зокрема,

було передбачено: «Кабінету Міністрів України внести до 1 січня 2014 року до Верховної Ради України проект закону про внесення змін до цього Кодексу щодо переходу до системи платежів за видобуток корисних копалин із застосуванням принципу рентного доходу». Тобто вилучення у надрокористувача на користь держави рентного платежу як надприбутку (надлишку – різниці між отриманим і середньонормальним прибутком). Саме такий методичний підхід забезпечить диференціацію платежів за надрокористування для видобування корисних копалин і справедливо встановлений розмір вилучення рентної плати до бюджету.

В останні десятиліття в оподаткуванні зарубіжного мінерально-сировинного сектору економіки спостерігається тенденція до скорочення податків, заснованих на роялті, і до переходу на вилучення, засноване на отриманому доході або прибутку. Деякі країни (Чилі, Мексика, Перу, Швеція, Ефіопія, ПАР, Англія, Норвегія) взагалі відмінили роялті на користь вилучення податків, пов'язаних з отриманням доходів, що певною мірою зробило продукцію добувних підприємств цих країн більш конкуренто- здатною[2].

Зазначимо, що рентні платежі за користування надрами повинні виконувати не тільки фіскальну функцію, але й інші. Розподільча функція повинна забезпечувати справедливий розподіл ренти між громадянами, суспільством, державою та надрокористувачами. Регулююча – вирівнювати рівні рентабельностей підприємств, що видобувають мінеральну сировину в різних природних умовах. Стимулююча – підсилювати зацікавленість добувних підприємств у більш раціональному використанні надр. Соціальна – забезпечувати фінансування соціальних програм. Проте в Україні ці функції не реалізуються з причини економічної необґрунтованості встановлених державою розміру та механізму вилучення ренти, несправедливого розподілу коштів, що накопичуються від платежів за користування надрами.

У сучасній ринковій системі реалізація економічних функцій суспільства відбувається в інституціональних формах шляхом застосування інституціонального підходу. Цей підхід передбачає обов'язкове створення інституціонального середовища, яке являє собою сукупність норм та правил, що утворюють економічні, соціальні та юридичні рамки взаємодії між суб'єктами.

Отже, через невідповідність інституціонального забезпечення регулювання рентних відносин в сфері природокористування назріла гостра необхідність в їх інституціональному реформуванні.

Інституціональне реформування рентної політики у вітчизняній сфері природокористування потребує в застосуванні не тільки комплексу організаційно-правових заходів, але і визначення пріоритетних завдань. Серед них – одночасне реформування існуючої структури державного управління природокористуванням та удосконалення економічних механізмів, нормативно-правової бази, що регулює рентні відносини між громадянами, суспільством та державою, а також підприємствами. Найбільш стратегічно важливим та першочерговим є конституційне закріплення цивільної власності на природні ресурси, організація національного фонду цивільних дивідендів. Цивільна власність (не слід плутати з загальнонародною) характеризується такими відмінними ознаками [3; 4]:

- суспільне володіння природними ресурсами (вони належать усім громадянам України в рівній мірі по праву народження або отримання громадянства);
- платне використання (експлуатацію природних ресурсів здійснюють корпорації, приватні, державні підприємства та організації; усі беруть їх в оренду і тільки за плату);

– державне або інше суспільне розпорядження (державні або суспільні організації здійснюють ліцензування використання природних ресурсів, експертизу проектів, контролюють природокористувачів, у тому числі надрокористувачів, визначають орендну плату, спрямовують її в суспільний фонд цивільної ренти);

– приватне присвоєння ренти (кошти усіх видів ренти за законом справедливо розподіляються між усіма громадянами – власниками природних багатств країни).

Кошти, що будуть отримуватися від комерційного використання природної ренти у вигляді доходу від продажу прав (ліцензій) на природокористування та орендної плати за використання природних ресурсів, повинні спрямовуватися до Українського фонду цивільних дивідендів. Персональні виплати з фонду цивільних дивідендів (ренти) повинні надійно забезпечити кожному громадянину України гарантію як мінімум безумовної можливості збереження біологічного життя.

У соціально орієнтованому суспільстві саме цивільна відповідальність зможе забезпечити кожному громадянину значну долю його доходів у формі цивільної ренти – орендної плати за використання природних ресурсів, в першу чергу надр. Взагалі рентна політика в сфері природокористування має стати всеохоплюючою політикою уряду держави. Тому, на думку фахівців, необхідно створити спеціальний підрозділ і розробити відповідний механізм акумулювання коштів на ліквідацію екологічно небезпечних наслідків діяльності підприємств – чи шляхом створення спеціального фонду, чи краще, ринковим методом страхування [5]. На нашу думку, такий підрозділ слід організувати також у фонді цивільних дивідендів. Такий підхід дасть можливість системно та комплексно вирішувати проблеми, пов'язані з використанням природних ресурсів, зокрема мінеральних.

Висновки. Проаналізовано сучасний стан системи платежів за користування надрами для видобування корисних копалин і встановлено, що існуюча система платежів є недосконалою і потребує докорінного реформування на основі принципу рентного доходу. При здійсненні інституціонального реформування рентної політики у вітчизняній сфері природокористування (у тому числі і надрокористування) запропоновано створення інституту цивільної власності на природні ресурси, який забезпечить справедливий розподіл природоресурсної ренти між усіма громадянами України після її вилучення у природокористувачів на користь держави як загальнообов'язкового платежу на підставі статті 13 Конституції України.

Література

1. Матюха, В. В. Проблеми просторового розвитку в сфері надрокористування / В. В. Матюха // Механізм регулювання економіки. – 2010. – № 2. – С. 113–122.
2. Юхимова, Я. Я. Налогообложение добычи твердых полезных ископаемых: мировой и отечественный опыт / Я. Я. Юхимова // Горный журнал. – 2008. – № 5. – С. 23–28.
3. Разовский, Ю. В. Теория гражданской собственности и механизм ее реализации / Ю. В. Разовский, Е. Ю. Савельева // Жизнь национальностей. – 2007. – № 2 – С. 27–35.
4. Разовский, Ю. В. Стратегия государственного управления в сфере недропользования России и Украины / Ю. В. Разовский, В. В. Матюха, Е. Н. Сухина // Горный журнал. – 2012. – № 4. – С. 4–6.
5. Печерська, Т. П. Проблеми рентного регулювання природокористування в Україні / Т. П. Печерська // Актуальні проблеми формування рентної політики в сучасних умовах // Матеріали між нар. наук.-практ. конф., м. Київ, 17 травня 2007р – У трьох частинах / РВПС України. – К. : РВПС України, 2007. – Ч. 2. – С. 249–251.

Отримано 01.11.2012 р.

**Плата за пользование недрами как основной элемент
экономического механизма управления отечественным фондом недр**

ВЛАДИМИР ВИКТОРОВИЧ МАТЮХА*

** кандидат технических наук, ведущий научный сотрудник отдела комплексной оценки и управления природными ресурсами ГУ «Институт экономики природопользования и устойчивого развития НАН Украины»,
ул. Тараса Шевченко, 60. г. Киев,
тел.: 097 - 556 - 96 - 87. E-mail: Matiukha@ukr.net*

Статья посвящена формированию системы платежей за недропользование для добычи полезных ископаемых в Украине в историческом аспекте. Рассмотрены и проанализированы изменения, которые произошли в системе платежей за недропользование для добычи полезных ископаемых в методологическом аспекте. Было проведено сравнение действующей системы платежей за недропользование, которая основывается на установлении процентных ставок платы от стоимости добытых полезных ископаемых с предыдущей, которая основывалась на нормативных платежах, которые устанавливались за единицу добытых или погашенных запасов полезных ископаемых. Показано, что действующая система платежей за недропользование для добычи полезных ископаемых, как и предыдущая, является непригодной и носит исключительно фискальный характер. Даны конкретные предложения относительно реформирования существующей системы платежей за недропользование для добычи полезных ископаемых. В статье также обоснована необходимость создания в Украине института гражданской собственности на природные ресурсы. Раскрыты сущность и механизм функционирования гражданской собственности на природные ресурсы, в том числе и минеральные.

Ключевые слова: недропользование, система платежей, гражданская собственность.

*Mechanism of Economic Regulation, 2013, No 1, 54–60
ISSN 1726-8699 (print)*

**Paying for the Use by the Bowels of the Earth as a Basic Element
of Economic Mechanism of Management by the Home Fund of Bowels of the Earth**

VOLODYMYR V. MATIUKHA*

** C.Sc. (Technical), Senior researcher at department of a comprehensive assessment and management of natural resources at «Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the Ukrainian National Academy of Sciences», Shevchenko Street, 60. Kyiv, Ukraine.
phone: 00-380-97-556-96-87, e-mail: Matiukha@ukr.net*

Manuscript received 01 November 2012

The article is devoted to forming of system of payments for use by bowels of the earth to obtain minerals in Ukraine in historical aspect. There are considered and analyzed the changes which had taken place in system of payments for production for use by bowels of the earth to obtain minerals in methodological aspect. The comparison of working system of payments for which is based for use by bowels of the earth an establishment of the interest rates of a payment from cost of the extracted minerals with previous, which was based on normative payments, which were established for unit of the extracted or extinguished stocks of minerals was carried out. It is shown, that the working system of payments for use by bowels of the earth to obtain minerals as well as previous is unsuitable and carries extremely fiscal character. The concrete offers concerning reforming existing system of payments for use by bowels of the earth to obtain of minerals are given. In the article the necessity of creation of institute of

the civil property on natural resources for Ukraine is proved. There are opened essence and mechanism of functioning of the civil property on natural resources, including the mineral.

Keywords: using by bowels of the earth, system of payments, civil property.

JEL Codes: H23, Q56. R11

Tables: 1; *References:* 5

Language of the article: Ukrainian

References

1. Matyukha, V. (2010) "Problems of spatial development in the field of mineral resources," *Mekhanizm rehuliuvannia ekonomiky*, 2, 113–22. (In Ukrainian)
2. Yuhymova, Ya. Ya. (2008) "Taxation of solid minerals extractions: the world and national Experience," *Mining Magazine*, 5, 23–28. (In Russian)
3. Razovskyy, Y. (2007) "Theory public property and mechanism its realization," *Zhizn natsionalnostey*, 2, 27 – 35. (In Russian)
4. Razovskyy, V. (2012) "The Strategy of State regulation in mining area of Russia and Ukraine," *Mining Magazine*, 4, 4 – 6. (In Russian)
5. Pecherska, T. (2007) "The Problems rental environmental management in Ukraine" *Actual problems of formation of rent policies under current conditions. Conference Proceedings*. Kyiv, May 17, 2007. – In three parts / RVPS Ukraine. – K. : RVPS Ukraine, 2007. Part 2. – Pp. 249–51. (In Ukrainian).